

A IDEOLOGIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS

LUIZ FUX*

*Desembargador do TJRJ
Professor de Direito da UERJ*

A instituição dos juizados especiais revela a visão percuciente do legislador para as várias circunstâncias históricas influentes no fenômeno judicial.

Afirmou-se em notável obra sobre a teoria geral do processo que o tempo é um inimigo contra o qual o juiz luta desesperadamente,¹ no afã de dar a resposta judicial o mais rápido possível. Por outro lado, esse decurso natural do tempo do processo é entrevisto como um mal contemporâneo do processo na análise do binômio custo-duração.² Os Juízes cumprem os ritualismos impostos pela lei e, com essa obediência procedimental, postergam no tempo a solução judicial substitutiva da vingança privada.

Essa demora, cuja responsabilidade pode ser imputada em grande parte ao cumprimento de solenidades processuais, mercê da falta de estrutura do Judiciário, motivou, no limiar do novo século, a "busca de uma forma diferenciada de prestação jurisdicional", onde o Juiz pudesse, mediante compreensão procedimental e cognição sumária, atender a essa "cultura" da celeridade "que se formou em confronto com o valor 'segurança', solucionando o conflito em prazo breve, provendo, o quanto possível, 'bem e depressa'".

¹ É antiqüíssima a denúncia de Carnelutti quanto à conspiração do tempo em detrimento de um processo justo. Segundo o insuperável mestre peninsular, sob o ângulo temporal, trava o juiz uma *lottia senza in Diritto e Processo*, Napoli: Morano, 1958, p. 354). Mais recentemente, na obra constantemente destacada, Cappelletti, *in Acesso à Justiça*, Fabris.

² Fala-se no binômio custo-duração como eixo em torno do qual gravitam todos os males da Justiça contemporânea (Vicenzo Vigoriti) (Cândido Dinamarco. *A Reforma do Código de Processo Civil*, 1.^a ed., 1995, São Paulo: Malheiros, p. 138).



Nesse afã, a prática judiciária experimentou a utilização constante e anômala do procedimento cautelar para fins não cautelares, gerando o que a doutrina do tema diagnosticou como uma "epidemia da tutela de urgência ou a utilização promíscua do processo cautelar".³

Destarte, essa busca da tutela diferenciada⁴ representava solução imediatista, sem o enfrentamento necessário da causa base, qual seja o excesso de ritualismo responsável pela demora na prestação jurisdicional.

Informado pelo princípio moderno da "efetividade",⁵ impunha-se ao processo desembaraçar-se de suas amarras, apertadas pelo

³ Giovanni Verde referiu-se a uma "epidemia de utilização indiscriminada das medidas cautelares em nossa prática forense" in *Revista de Diritto Processuale*, Padova. 2.^a ed., n. 3 vol, 35, p. 581-585, giugl./set.. 1980.

⁴ O tema da adequação do processo no direito material, nele vinculado como objeto mediato, vem sendo explorado pela moderna doutrina nacional e alienígena. A busca, dentro do ordenamento dessa necessária tipicidade, situa-se no âmbito da denominada "tutela diferenciada". Nesse sentido, sobre a influência do direito material sobre o processo, v. o recente e importante trabalho de José Roberto dos Santos Bedaque. *Direito e Processo*, São Paulo: Malheiros, 1995; Tutelas Jurisdicionais Diferenciadas in *O Processo Civil Contemporâneo*, org. Luiz Guilherme Marinoni. Curitiba: Juruá, 1994, p. 103-115; Andréa Proto Pisani. *Appunti sulla Tutela Sommaria*, in *I Processi Speciali: Studi Offerti a Virgilio Ambrioli do Suoi Allieri*, p. 309-306, Napoli: Jovene, 1979. Este último, em estudo ainda mais recente, conclui: non esiste un único processo che offra una única forma di tutela per tutte le situazioni di vantaggio, ma esistono invece una pluralità di pruceSSI ed una pluralità di forme di tutela giurisdizionale; la diversità di questi processi e di queste forme di tutela, e delle loro variegate combinazioni. riflettono la diversità dei bisogni di tutela delle situazioni di vantaggio (Breve Premessa a un Corso sulla Giustizia Civile, in *Appunti sulla Giustizia Civile*, Bari: Cacucci, 1982, p. 11-12).

⁵ Em nossa tese inédita apresentada e aprovada no concurso para professor titular da cadeira de Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, cuja banca era composta pelos eminentes professores Egas Dirceu Moniz de Aragão, Cândido Rangel Dinamarco, Adroaldo Furtado Fabrício, Gustavo Tepedino e José Carlos Barbosa Moreira, assim nos posicionamos quanto ao princípio da efetividade: "Pertence a Proto Pisani a aceção exata de que a efetividade do processo (L'effettività dei Mezzi di Tutela Giurisdizionale con Particolare Riferimento All'attuazione della Sentenza di Condanna, in *Riv. Dir. Proc.*, 1975, vol. XXX, p. 620 e s).

Desígnio maior do processo, além de dar razão a quem efetivamente a tem, e fazer com que o lesado tenha recomposto o seu patrimônio pelo descumprimento da ordem jurídica, sem que sinta os efeitos do inadimplemento, por isso que compete ao Estado repor as coisas ao *statu quo ante* utilizando-se de meios de sub-rogação capazes de conferir à parte a mesma utilidade que obteria pelo cumprimento espontâneo. Além dessa finalidade genérica, inegável é o requisito da celeridade na prestação jurisdicional como integrante da efetividade, tanto que só se considera uma justiça efetiva aquela que confere o provimento contemporaneamente à lesão ou ameaça de lesão ao direito. A



liberalismo do século das luzes que entrevia o Estado-juíz como um fragmento do Estado-absolutista e, por isso, também deveria integrar, com nova feição, o *laissez faire*.⁶ Observou-se, assim que o ritualismo processual, antes de ser uma garantia para as partes, visava ao "engessamento" do Poder Judiciário com o escopo de limitá-lo no seu atuar; técnica político-jurídica responsável pela valorização do elemento "declaratório da sentença", como forma única de jurisdição e da impossibilidade de o próprio juiz da cognição executar as suas decisões na

tutela de segurança é assim informada, prioritariamente, pelo princípio da efetividade, uma vez que nessas ações busca-se uma solução sob medida, eficiente e célere."

⁶ Nesse sentido do texto, as lições esclarecedoras de Ovídio Baptista sobre a influência dessa política liberal-iluminista diz-se o processo civil do *civil law* em contraposição com o sistema do *common law* (*Curso de Processo Civil*, Fabris, 1990, vol. II, p. 249-250): "É fácil, assim, compreender não apenas a estrutura burocrática a que foi submetida a organização do Poder Judiciário, à semelhança das demais funções e atividades da Administração Pública, mas - o que é decisivo para a compreensão dessa radical diferença cultural entre os dois sistemas - a condição de servidor público em que tais pressupostos doutrinários tentam contingenciar a função judiciária, na suposição de que a jurisdição se resume em uma monótona e estereotipada aplicação mecânica da lei, na qual um legislador sábio e previdente previra todos os litígios futuros e lhes dá antecipadamente a solução adequada. Como diz Merryman, o juiz do sistema europeu continental, e da América Latina, é tratado como um mero aplicador da lei sem qualquer poder criativo. Esta suposição, como se sabe, não passa de uma fantasia ingênua, pois ninguém ignora, nos dias atuais, o poder criador da jurisprudência, que é imanente ao fenômeno jurídico, como uma contingência lógica da natureza hermenêutica da ciência do Direito. Mas não importa se há ou não criação judicial do Direito. A verdade é que nossas instituições, ideologicamente comprometidas com o dogma da separação de poderes do Estado, organizam-se segundo este pressuposto fundamental, em virtude do qual a função jurisdicional perde visivelmente importância, ao mesmo tempo em que os magistrados conformam-se ao ideal consagrado pelos enciclopedistas franceses segundo os quais o juiz haveria de ser um "ser inanimado" cuja missão seria exclusivamente a de "pronunciar as palavras da lei" (Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Liv. VI, Cap. II e XI, Cap. VI); ou, como diz Merryman, um simples "operador de uma máquina bem desenhada e construída", o que lhes dá a condição de meros servidores públicos. Em suma, o juiz deveria ser, como ele o é em nosso processo de conhecimento, a *bouche de la loi*, não o "braço da lei", expressão de seu poder de império. Merryman continua: *El resultado es que aunque existe una similitud superficial de funciones entre el juez del derecho civil y el juez del derecho comun anglosajón, hay disparidades de importancia en sus apeles. En parte el juez en el sistema de derecho civil contemporáneo hereda una posición y realiza una serie de funciones determinadas por la tradición que se remonta hasta el iudex romano. Esta tradición en que el juez nunca ha sido considerado como parte de una actividad creadora se vio influida por la ideología de la revolución europea y por las consecuencias lógicas de la doctrina nacionalista de una estricta separación de poderes. El juez en el sistema de derecho civil desempeña así un papel mucho más modesto que el de su colega en el derecho comun anglosajón y el sistema de selección y de inamovilidad del juez civilista es coherente con este muy diferente estado de la profesión judicial... El servicio judicial es una carrera burocrática: el juez es un funcionario, un servidor; la función judicial es estrecha, mecánica y falta de creatividad* (p. 71-72).



mesma relação processual. Os magistrados deveriam representar apenas "a boca da lei" segundo um dos mais célebres filósofos do Iluminismo. Atenta-se, assim, para o fato de que apenas declarar, exortar alguém ao cumprimento dos direitos alheios, reserva para o provimento judicial um papel secundário de uma "quase-divagação", algo que se insere, quanto ao seu cumprimento, na esfera da "boa vontade dos homens".

Destarte, prosperam, sob a inspiração da efetividade, movimentos de desformalização do direito e do processo em geral, extirpando-lhe solenidades e tecnicismos obstativos do acesso à justiça...

Sob essa última ótica, desenvolveu-se aqui e alhures uma nova percepção desse comando constitucional, segundo o qual o monopólio da jurisdição implica criar condições efetivas de um acesso ao Judiciário, onde a garantia maior não seduza apenas enquanto letra morta e fria, relaxada no texto constitucional.

Nesse sentido, percebeu o legislador a desigualdade econômica dos litigantes como barreira a esse acesso, estimulando-se soluções capazes de reduzir os custos, senão isentá-los, superando, quiçá, um dos mais cruciais problemas da sociedade competitiva hodierna. As soluções caminham ora para a concessão de benefícios de exoneração inicial até o ponto alto da exoneração definitiva de custos, desde que aceita a decisão judicial, como técnica de prêmio, afastando-se da vetusta sucumbência desencorajadora.⁷

Acresce a tudo isso o tecnicismo do Direito, implicando a assistência custosa de profissionais especializados, acarretando por si só a desigualdade entre os litigantes melhor assistidos. Propugna-se, assim, pela possibilidade de atuar direto com a equalização engendrada pelo

⁷ É conhecida a Lição de Cernelutti segundo a qual pode estimular-se a obediência à ordem mediante uma "sanção" ou um "prêmio". Essa última técnica vem sendo utilizada como se colhe nos recentes exemplos das ações de despejo, ação monitória e Juizado Especial, nos quais a não-resistência judicial à pretensão do autor exonera o réu das despesas processuais.



"ativismo judicial", onde o juiz se despe da posição de mero expectador do duelo entre as partes e assume posição de atuante protagonista no processo de formação do provimento jurisdicional.⁸

Por fim, nesse ciclo de motivações da instituição dos juizados, sobrelevaram os conflitos que, pela densidade econômica e jurídica, revelaram-se inadequados à subsunção aos esquemas tradicionais. Trata-se das pequenas injustiças de profundas repercussões sociais.

Conforme é sabido, a sociedade moderna, em decorrência das grandes concentrações demográficas que tornam o convívio entre os indivíduos mais frio e agressivo, e da profusão da informação como consequência direta do enorme avanço tecnológico verificado neste século, possibilitando o seu acesso às camadas menos privilegiadas da população, trouxe consigo uma variedade de conflitos até então desconhecidos pelo Poder Judiciário. Conflitos entre consumidores e empresas produtoras, entre vizinhos em um edifício de apartamentos, do trânsito, enfim pequenas controvérsias que, por suas peculiaridades, o atual sistema de administração da Justiça não conseguiu absorver.⁹ O alto

⁸ As vicissitudes de um procedimento solene e ritual inacessível dos litigantes débeis, técnica e economicamente, não escapou à arguta observação de Michele Taruffo, *in II Processo Civil Adversary Nell' Esperienza Americana*, p. 225: *I molti problema che il passaggio alla società industriale pone all' amministrazione della giustizia civile negli Stati Uniti, assume rillievo particolare quello di assicurare la tutela giurisdizionale al membri delle classi economicamente inferiori, che solitamente hanno da far valere pretese di valore limitato. I costi de! processo tecnicismo e quindi alla necessita di servirsi di un ' assistenza qualificata, ne precludono infatti l' aceso o chi non solo dispone di scarse ricorse ma vanta inoltre diritti di contenuto economico cosi modesto da far apparire sproporzionale lespese ocorrenti per la difesa.*

⁹ "It must be recognized, however, that some of the characteristics of regular court systems that make them suitable for public law litigation in behalf of diffusc interests in the aggregate often also make them unsuitable for enforcing ordinary people's rights at the individual level. Highly structured adversary procedures utilizing highly trained lawyers and expensive expert witnesses may serve vital function in public law litigation, but they place severe limits on the accessibility of our courts for small claims made by ordinary people. The evident need is to preserve the courts while creating other, more accessible forums" (Mauro Cappelletti, *The Florense Accessto-Justice Project*. General Rcpport, 1978, Book 1, vol. I. p. 67).



custo de funcionamento da Justiça,¹⁰ a elevada remuneração devida dos advogados e o longo tempo de espera por uma solução judicial¹¹ fizeram com que esses conflitos, que demandam uma Justiça mais célere e menos formal, não chegassem ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, não fossem solucionados, uma vez que, nessa sociedade, pelas características descritas, não havia mais lugar para a sua composição voluntária.¹²

Sem prejuízo, surge uma parcela significativa da população, incapaz de suportar os ônus pela própria natureza do processo e de conflitos que, dado o elevado vulto que tais encargos assumem, mostram-se economicamente desinteressantes para as partes em litígio, que ficam à margem da intervenção estatal.¹³ Esses indivíduos, que o prof. Mauro Cappelletti chamou de carentes, ficam então desprovidos de qualquer tutela judicial para a defesa de seus interesses. Nestes se incluem não só a parcela da população economicamente desfavorecida, mas todos que, por alguma razão, são desestimulados a recorrer ao Poder Judiciário para

¹⁰ Na Alemanha, para cada causa de US\$ 100 gastar-se-á, apenas em primeiro grau de jurisdição, o equivalente a US\$ 150. Nos EUA, para uma causa de US\$ 5.000, em dois graus de jurisdição, gastar-se-á o equivalente a US\$ 4.200 R. Bender & Strecker,... Na Austrália, para qualquer causa acima de US\$ 800, o perdedor arcará com o equivalente a 50% do valor da causa (G.D.S.) Taylor, *Special Procedures Governing Small Claims in Australia*, apud Cappelletti. *The Florence Access-to-Justice Project*, vol. I, Book I, 1978, p. 13).

¹¹ Em 1969, o tempo médio de duração dos processos em primeira instância, na França, era de 1,9 anos; na Bélgica, de 2,33 anos (Cappelletti. *The Florence Access-to-Justice Project*. vol. I, Book 1, 1978, p. 14, nota 21).

¹² "Todavia, nas comunidades mais populosas, principalmente nas megalópolis, o tipo de relacionamento que se estabelece entre as pessoas, mesmo entre vizinhos, é muito formal, impessoal e frio, e, em razão disso, esses mecanismos de solução extrajudicial dos conflitos de interesses tornam-se cada vez mais raros e menos eficazes. Aumentam-se, assim, os conflitos não solucionados através desses mecanismos pacíficos e normais" (Kazuo Watanabe, Juizado Especial de Pequenas Causas: Filosofia e Características Básicas, RT 600/273).

¹³ The problem with small claims courts, of course, is how to reconcile the special needs of a given situation with the essential requirements of Justice. There is no doubt that to bar those whose grievances are small from access to judicial or judicial-like protection - that is, a protection that has sufficient guarantees of impartiality and fairness - would mean for the modern state to renounce, in part, the accomplishment of its essential function of assuring justice to all. This is the case whether the bar is explicit or only the factual consequence of excessive formalities and costs." (Mauro Cappelletti. *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 242).



defender seus direitos, tendo que, inúmeras vezes, deles abrir mão.¹⁴ O resultado de tudo isso, como muito bem observou o prof. Kazuo Wanatabe, é que a sociedade se transformou em uma verdadeira panela-de-pressão, em face dessa litigiosidade contida.¹⁵ Os indivíduos, intoxicados pela negação freqüente, às vezes diária, de seus direitos, tendem então a extravasar sua inconformidade em fenômenos de extrema violência, numa quase que purificação daquele sentimento que Ihering qualificou como vital para o Direito, e cuja violação fere, profundamente, a própria moral humana.¹⁶

Dentro desse contexto, de evolução do movimento de acesso à Justiça, a que Cappelletti denominou de terceira onda,¹⁷ os Juizados surgem para atuar sobre essa gama de conflitos até então ignorada pelo Estado, oferecendo uma possibilidade de mitigação pelo Poder Judiciário, sem que com isso tenha que submetê-los ao sistema processual vigente

¹⁴ "E, naturalmente, como diz Cappelletti, também os consumidores, ou o cidadão comum agredido pelas múltiplas agressões ambientais causadas pela civilização industrial, ou pela explosão demográfica nos grandes centros urbanos, se não podem ser considerados como carentes, sob o ponto de vista econômico, relativamente ao Direito e ao processo, são tão marginalizados quanto os pobres, portadores, se não de uma carência econômica, de uma indiscutível carência jurídica, capaz de os colocar, no plano jurisdicional, em absoluta 'desigualdade de armas' perante as incontáveis e miúdas violações cotidianas a ponderáveis e legítimos interesses, que sequer adquiriram o *status* de um direito subjetivo" (Ovídio Baptista da Silva. Juizado de Pequenas Causas, RT 598/9).

¹⁵ "2. Os conflitos que ficam completamente sem solução, muitas vezes até pela renúncia lotai do direito pelo prejudicado. É o que podemos denominar de 'litigiosidade contida', fenômeno extremamente perigoso para a estabilidade social, pois é um ingrediente a mais na 'panela-de-pressão' social, que já está demonstrando sinais de deterioração do seu sistema de resistência ('quebra-quebra' ao atraso dos trens, cenas de violência no trânsito e recrudescimento de outros tipos de violência)" (Kazuo Watanabe, *op. cit.*).

¹⁶ Von Ihering. *A Luta pelo Direito*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1987, p. 35.

¹⁷ "Finally, the third stage of reforms, generally of an even more recent origin, incorporates and yet goes much beyond the first two; it focuses on the entire dispute processing machinery, rather than on just providing legal representation to disadvantaged interests and groups. In particular, simplification of the substantive law and creation of alternatives to courts, lawyers, and litigation have become especially important within this reform trend, for courts, lawyers, and litigation are very costly modes of access to the law. In addition, in certain types of cases alternatives may provide a solution which is not only more economical, quicker and more efficient, but also of a better 'quality'." (Mauro Cappelletti. *Access to Justice and the Welfare State*. 1981, p. VII).



que, como é notório, não tem capacidade para absorvê-los, uma vez que¹⁸ impor a essas pessoas o modo tradicional de solução dos conflitos é o mesmo que negar a elas o direito de exigir do Estado que lhes preste jurisdição.¹⁹

A prévia constatação desses problemas de ontem e de hoje e a visão política do legislador do juizado permitiram-lhe criar uma estrutura judicial e um procedimento dotados de técnicos capazes de vencer os obstáculos à prestação ideal de justiça. Nesse seguimento, o novel diploma enfrentou a questão do formalismo com a instituição de um procedimento informal, célere e simples, inserindo esses objetivos com desígnios maiores a informar toda e qualquer situação de natureza processual (art. 2.º da Lei 9.099, de 26.09.1995). Inúmeras repercussões dessa orientação serão explicitadas no curso do presente livro, merecendo notar, como conseqüência da desformalização, a oralidade como predomínio das manifestações no processo, a simplicidade e informalidade nos "atos processuais em geral", postulatórios ou ordinatórios, a celeridade e a economia processual.²⁰

¹⁸ "The great task of access-of-justice reformers, therefore, is to preserve the courts while fashioning a special area of the justice system that will reach these individuals, attract their claims, and enable them to enjoy the advantages, that progressive substantive laws have recently sought to confer on them." (Mauro Cappelletti. *The Florence Access-to-Justice Project Series*, General Report, 1978, Book 1, vol. 1, p. 68).

¹⁹ "The result, therefore, is that without some special small claims procedures the rights of ordinary people will often remain symbolic. The challenge is to create forums that will be so attractive to individuals, not only economically but also physically and psychologically, that they will feel comfortable and confident in using them, despite the resources and sophistication of those they tend to oppose" (Mauro Cappelletti. *The Florence Access-to-Justice Project Series*, p. 72).

"Bem se vê, assim, que a implantação do JEPC de modo algum deverá arrefecer a luta pela autonomia financeira do Judiciário e tampouco a preocupação pela sua estruturação mais adequada e pela melhoria de seus recursos materiais e pessoais." (Kazuo Watanabe, *op. cit.*).

²⁰ Acerca da Técnica da reformulação com ênfase à oralidade, como meios de "otimização do acesso à justiça por modos", assim leciona Cappelletti *in Acesso à Justiça*. Fabris, 1988, p. 76-77:

"Embora a atenção dos modernos reformadores se concentre mais em alternativas ao sistema judiciário regular, que nos próprios sistemas judiciários, é importante lembrar que muitos conflitos básicos envolvendo os direitos de indivíduos ou grupos necessariamente continuarão a ser submetidos aos tribunais regulares. Master Jacob já



No tocante ao ativismo judicial, a Lei 9.099/95, na esteira das inovações trazidas pela Lei 7.244/84, sem sombra de dúvida ampliou enormemente os poderes do juiz na condução do processo - participação ativa na produção de provas (art. 5.º), possibilidade de desconsideração dos efeitos da revelia (art. 20) etc. -, transportando-o de uma posição passiva de mero espectador do processo para uma posição eminentemente ativa. Esse fenômeno, aliás, não é peculiar ao Brasil, sendo encontrado na maioria das legislações modernas,²¹ caracterizando, assim, uma larga e gradual ruptura com a figura do juiz observador, desenvolvida ao longo de quase todo o século XIX, que o filósofo Morton G. White chamou de revolta contra o formalismo.²²

Por outro lado, esse incremento dos poderes do juiz traz como consequência direta é inafastável o aumento da sua responsabilidade pela condução do processo, e pela justiça de suas decisões,²³ Na medida em que o juiz deixa de ser um mero espectador e passa a influenciar

afirmou: 'A engrenagem judiciária formal de Cortes de Justiça, naturalmente, continuará a ser necessária e vital não só para lidar com importantes questões de Direito, incluindo temas de significação constitucional, como também para julgar questões vultosas e substanciais que afetem interesses vultosos e substanciais' (148).

Pelo menos, desde o início do século, tem havido esforços importantes no sentido de melhorar e modernizar os tribunais e seus procedimentos. No continente europeu, por exemplo, podemos apontar os bem conhecidos movimentos de reforma que foram agrupados sob a designação de 'oralidade' e ocuparam-se essencialmente com "a livre apreciação da prova", a 'concentração' do procedimento e o 'contrato imediato' entre Juízes, partes e testemunhas, bem como com a utilização dos juízos de instrução para investigar a verdade e auxiliar a colocar as partes em pé de igualdade (149). Quando levadas a efeito, na Áustria, pela pioneira *Zivilprozessordnung* de 1895, tais reformas, no dizer do notável processualista Franz Klein, contribuíram para tomar o processo civil simples, rápido, barato e acessível aos pobres."

²¹ "A trend toward increased judicial powers and an attenuation, if not abandonment, of the traditional adversary theory, is recognized in many Western countries, too, including, to some degree, England and the United States. This trend can be justified as increasing the efficiency of judicial administration - making it the judge's task to assure a swift and orderly progress of the litigation" (Mauro Cappelletti. *The Judicial Process in Corporative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 252).

²² M.G. White, *Social Thought in America: The Revolt Against Formalism*, 1949, apud Cappelletti, op. cit.

²³ "Cuidar da acentuação de poderes, no entanto, é cuidar também, e forçosamente, de acentuação de responsabilidade. Quem se investe de poderes responde pela omissão em exercê-los, na medida necessária, e responde de igual modo pelo exercício abusivo ou simplesmente inepto." (José Carlos Barbosa Moreira. *Os Poderes do Juiz na Direção e Condução do Processo*, RP 48/111).



diretamente na solução do conflito, cresce também o seu compromisso e a sua responsabilidade pelo bom funcionamento da Justiça.²⁴ Como muito bem asseverou o Professor Federico Carpi em palestra proferida na AMAERJ: "responsabilidade e garantia são pólos inelimináveis de um mesmo problema".²⁵ Mais do que nunca, faz-se indispensável a fundamentação de todas as decisões judiciais, pois, quando aumenta a discricionariedade, deve aumentar a fundamentação.²⁶

O novo diploma, mercê de toda essa inovadora orientação, não poderia lograr êxito não fosse uma investida na reforma do aparelho judicial, descortinando o verdadeiro problema que se esconde atrás da crise do Judiciário. Previu-se, então, a regionalização do jurisdicionado ao órgão incumbido de intermediar o conflito intersubjetivo, tal como nos exemplos mundiais fornecidos pelo tão decantado Projeto de Florença.²⁷

²⁴ "Needless to say, of these revolts thus led you the discovery that role of the judge is in fact much more difficult and complex, and that judges are much more accountable for their activities than traditional doctrines had suggested. Choice means, discretion, even though not necessarily arbitrariness; it means evaluating and balancing; it means giving consideration to the choice's practical and moral results; and it means employment of not only the arguments of abstract logic, but those of economics and politics, ethics, sociology, and psychology. Thus, the judge can no longer hide so easily behind the shield of the law as a clear, predetermined, objective norm on which to base his neutral decision. His personal - moral and political no less than juridical - responsibility is involved any time that there is an opening to a different choice: that is, most, perhaps all, of the time." (Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 10).

²⁵ Federico Carpi. A Responsabilidade do Juiz, *RTRF, da 1.ª Região*, vol. 7, n. 1 (jan-mar/1995).

²⁶ "In particular, higher courts, unlike legislatures, usually explain the reasons for their decisions in written opinions which are open to the public - a practice which can be viewed as a continuous attempt to convince the public of the legitimacy of such decisions. To be sure, this practice often hits beyond its target, in that it pretends to present the court decisions as merely declaration of the law. The practice, however, retains its value as an attempt to assure the public that court decisions are not the result of the caprice or the subjective idiosyncrasies and predilections of the judges, but rather the judges attempt to be faithful to the community's sense of fairness and justice. Thus through this practice higher courts are subject to a degree of public exposure which might well make them, in some indirect ways, even more accountable to the community than many, perhaps most, administrative agencies, which are often not exposed to public scrutiny." Cappelletti. *The Florence Access-to-Justice Project Series*.

²⁷ No dizer de Cappelletti, além das reformas processuais, o acesso à Justiça implica as liberações de estrutura judiciária aproximando os órgãos dos jurisdicionados. (*op. cit.*, p. 104-116):



Por fim, a visão mega-política do fenômeno "conflito judicial", como imanente à sociedade e merecedor de um tratamento jus-político e não estritamente jurisdicional, sensibilizou o legislador para a verdade histórica da natural inserção dos litígios no contexto da convivência. Destarte, inclinou-se a perceber que a questão social relevante não se situava no conflito em si mas na sua solução, cujo resultado apenas jurisdicionalizado acarretava uma ruptura no ideal de otimização da convivência. A decisão imparcial com a derrota de um dos litigantes rompia a harmonia social, razão pela qual derivou-se para a busca da solução conciliatória, restaurando o equilíbrio social abalado e permitindo

2. *Tribunais de "Vizinhança" ou "Sociais" para Solucionar Divergências na Comunidade.*

Um componente do movimento tendente a implantar ou reformar tribunais de pequenas causas tem sido, como já enfatizamos, o desejo de instalar tribunais para as pessoas comuns e suas demandas. Antes de partir para instituições mais especializadas, é interessante examinar outro aspecto desse desejo - a tendência recente para instalar 'tribunais vicinais de mediação', a fim de tratarem de querelas do dia-a-dia, principalmente questões de pequenos danos à propriedade ou delitos leves que ocorrem entre indivíduos em qualquer agrupamento relativamente estável de trabalho ou de habilitação.

Como exemplo importante desse movimento, o Departamento de Justiça americano anunciou recentemente o começo de uma experiência piloto de 18 meses com três 'Centros Vicinais de Justiça' (254). A tônica dessas instituições está no envolvimento da comunidade, na facilitação de acordos sobre querelas locais e, de modo geral, na restauração de relacionamentos permanentes e da harmonia na comunidade (255). De certa forma, essas propostas - e as experiências que se estão realizando nessa área (256) - destinam-se simplesmente a afastar dos tribunais certas questões menores, mas, noutro sentido, seu objetivo é mais ambicioso. Elas pretendem, segundo dois eminentes advogados das reformas nos Estados Unidos, reduzir 'os custos extraordinários que os membros de nossa sociedade pagam hoje em razão da insuficiência dos mecanismos de solução de litígios interpessoais...' (257). Em outras palavras, a finalidade principal consiste em criar um órgão acolhedor para as pessoas comuns sujeitas a conflitos relativamente insignificantes - embora da maior importância para aqueles indivíduos - e que eles nem podem solucionar sozinhos, nem teriam condições de trazer ao exame dos tribunais regulares. Espera-se que essa forma de solução de litígios, descentralizada, participatória e informal, estimulará a 'discussão em comunidade, de situações nas quais as relações comunitárias estejam em ponto de colapso' (258). Essa discussão poderia servir para educar a vizinhança sobre a natureza, origem e soluções para os conflitos que os assediam. Embora a analogia talvez não seja perfeita, é interessante notar a semelhança entre essas novas reformas e experiências e o que agora já é a realidade bem estabelecida dos tribunais populares da China (259), de Cuba (260) e de muitos países da Europa Oriental (261), bem como da instituição do Nyaya Panchayat, na Índia (262). Os reformadores ocidentais estão, em realidade, examinando essas instituições em sua busca de mecanismos eficazes de solução de litígios, e é interessante atentar para o que pode ser aprendido através da experiência das Cortes Sociais do Leste Europeu, descrita nos relatórios do Projeto Acesso à Justiça, incluindo os 'Tribunais de Camaradas' búlgaros e soviéticos (263) e as 'Comissões Sociais de Conciliação' polonesas (264)."



um equivalente de solução onde os destinatários do direito são a um só tempo seus criadores também, como conseqüência da passagem hodierna da democracia representativa para democracia participativa.²⁸

Esse magnífico procedimento, verdadeiro mosaico jurídico pelas múltiplas questões ideológicas que o motivaram e pelas soluções que traz em seu bojo, faz subsumir às suas regras, causas de pequeno valor e de pequena complexidade.

Ao instituir um órgão conciliador independente do órgão julgador, a Lei dos JECC fez bom uso da experiência pretérita que mostra que a reunião dessas duas funções em um mesmo órgão faz com que ou o conciliador imponha a sua vontade, ou o julgador ceda à vontade das partes.²⁹ A separação desses dois órgãos, portanto, deve contribuir enormemente para solução conciliatória nos processos.

Outro ponto importante e que evoluiu de forma significativa em relação à Lei 7.244/95 é o da competência dos JECC. A nova Lei não delimitou a competência dos JECC com base somente num critério eminentemente econômico, tal como fizera a Lei 7.244/84, o que, à época, foi alvo de severas críticas por boa parte da doutrina nacional.³⁰ É

²⁸ A intermediação de Juizes leigos na jurisdicionalização da conciliação foi entrevista por Vittorio Denti como expressão de uma Justiça "participativa e pedagógica" (*Processo Civile e Giustizia Sociale*, 1971, p. 58-59): "...espressione della partecipazione del popolo all' amministrazione della Giustizia e come strumento di educazione del cittadino". No mesmo sentido, Kazuo Watanabe, *Revista do Advogado*, São Paulo, ano IV; e *RT* 600/274-276.

²⁹ "Most obvious is the problem that the decision-maker may, by confusing the roles of adjudicator and conciliator, fail to fulfill either role satisfactorily. As conciliator, he may unwittingly impose a 'settlement' by the implicit threat of his ultimate power to decide. As adjudicator, he may let his conciliation effort subvert his mandate to apply the law '(...) There are thus good reasons for separating the adjudication stage from a pretrial or conciliation proceeding, and keeping the conciliator and the adjudicator distinct.' (...) The conciliation hearing prior to adjudication may thus serve the goal of equalizing the parties for a subsequent adjudication proceeding". (Mauro Cappelletti, *The Florence Access-to-Justice Project Series*, General Report. 1978, Book I, vol. 1, p. 81).

³⁰ "A ilustre Comissão designada pela Seccional do Estado de São Paulo da OAB, para opinar sobre o projeto de lei que então se discutia - formada pelos eminentes Béis. José de Castro Bigi, José Eduardo Loureiro, Walter Maria Laudisio e Antônio Cláudio Mariz de Oliveira - chamou a atenção para a circunstância de adotar-se como critério conceitual



que o critério a ser utilizado para a diferenciação dos processos e procedimentos aplicáveis a determinadas lides deve ter, como ponto de partida, a complexidade dos conflitos, e não o valor do pedido. Muitas vezes, causas com valores pequeníssimos podem envolver complexas e elaboradas discussões, pelo fato de trazerem a debate valores fundamentais da sociedade. Além disso, o que para um rico comerciante pode ser uma causa de pouca importância, para um humilde operário pode carregar relevância capital. A complexidade do processo deve ser diretamente proporcional à complexidade da causa.³¹ Sumamente infeliz o legislador de 1984, que estabeleceu o valor do pedido como critério indispensável na fixação da competência do JEPC. Pode-se afirmar, até, que a utilização exclusiva deste critério para a fixação da competência desses juizados tenderia a criar uma Justiça de pior qualidade para os cidadãos economicamente desfavorecidos, violando, assim, o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos. Aliás, foi um fundamento neste critério que o prof. Edson Ribas Malachini defendeu a identidade entre o juizado previsto no art. 24, XI, e aquele previsto no art. 98, I, ambos da CF.³² Segundo o eminente professor, o entendimento de que a

para as "causas de pequeno valor" seu exclusivo valor econômico." (...) "e a discriminação formadora de uma dicotomia entre juízos para as causas grandes e juízos para as pequenas causas - dicotomia, esta, que asseguraria um procedimento pleno de garantias apenas para as causas 'grandes', escoimando a segurança para as causas 'pequenas', de tal modo que estar-se-ia a consagrar uma distinção entre humildes e poderosos, sob a aparência enganosa e sedutora de prestar justiça a quem dela está marginalizado" (Ovídio Baptista da Silva, "Juizado de Pequenas Causas", *RT* 598/9).

³¹ A expressão 'pequenas causas' é um tanto vaga, e aliás não é muito feliz, já tendo sido criticada por identificar causas de pequeno valor econômico como causas pequenas, quando esse critério puramente patrimonial - que estaria baseado na prevalência do *ler sobre o ser*, infelizmente ainda francamente vigente em nossa sociedade - não deve servir de base para a classificação de causas judiciais em 'grandes' ou 'pequenas'. Já se tem lembrado, e logo ocorre, que, para a pessoa de modestas condições econômicas, a sua 'causa' o seu interesse em conflito, o seu direito ao bem da vida ameaçado ou violado, embora de pequeno valor do ponto de vista macroeconômico, é para ela, individualmente, causa de grande, e não de pequeno valor" (Edson Ribas Malachini, *A Constituição Federal e a Legislação Concorrente dos Estados e do Distrito Federal em Matéria de Procedimentos*, *RF* 324/49).

³² "Assim, se, como antes se ponderou, podem-se considerar identificadas as expressões 'pequenas causas' e 'causas cíveis de menor complexidade', dos arts. 24, X, e 98, respectivamente (para ficarmos apenas no âmbito processual civil), isso significa que, no que concerne a esses juizados especiais, o legislador estadual tem competência



competência do JEPC difere da dos JECC implicaria, necessariamente, a existência de um tipo de processo mais simples e com menores garantias, cuja competência seria fixada exclusivamente de acordo com o valor econômico das causas o que violaria o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos. A nova Lei, ao que parece, adotou a teoria defendida pelo ilustre mestre paranaense da identidade entre esses dois juizados - tanto assim que a Lei 9.099/95 revogou a Lei 7.244/84 - reconhecendo, conseqüentemente, que a competência para legislar não apenas sobre o procedimento, mas sobre o próprio processo nos JECC é concorrente dos Estados e da União Federal, nos termos do art. 24, inc. XI da CF, devendo, portanto, ser obedecido o disposto no § 2.º do mesmo artigo.

O novel diploma, apesar de utilizar o valor da causa como um dos critérios delimitadores da competência dos JECC, até mesmo porque a experiência tem demonstrado que as causas de menor valor são, em muitos casos, menos complexas, não fez dele seu princípio norteador, procurando, tanto quanto possível, reunir a simplicidade do processo e a do litígio. Ainda sob essa ótica, a nova Lei não facultou aos Estados a criação dos JECC, nem tampouco deixou margem à vontade das parles para escolher o procedimento ordinário em detrimento deste, tal como fizera a Lei 7.244/84, fortalecendo ainda mais a efetividade das conquistas por ela trazidas.

Enfim, não resta dúvida de que, posto que a Lei 9.099/95 constitua valioso instrumento para a administração da Justiça,³³ a sua

legislativa - concorrente embora - em toda a 'matéria processual' (criação, funcionamento e processo desses juizados), e não apenas sobre os 'procedimentos' nessa matéria (art. 24, XI)". "(...) Isso significa que, conquanto extensível a toda a realidade do processo, e não apenas aos procedimentos que o integram (art. 24. XI), a competência atribuída aos Estados e ao Distrito Federal, no inc. X, para legislar sobre criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas, não é plena, mas restrita à suplementação da competência legislativa da União (cf. 2.ª: competência suplementar)". Edson Ribas Malachini, op. cit.

³³ Nos Tribunais da Colômbia Britânica. 90% dos casos onde foram realizados acordos e 70% dos que não foram, resolveram-se num período de seis meses. Nos EUA, o intervalo médio entre a propositura da ação e a audiência é de um mês nesse tipo de Tribunal. Na



efetividade dependerá, enormemente, da atuação política dos governantes, que deverão viabilizar a implantação dos JECC; dos advogados, que deverão utilizar essa nova ferramenta com responsabilidade e consciência; e dos magistrados, de todas as instâncias, que deverão assumir suas novas responsabilidades com coragem e afinco, contribuindo para o bom funcionamento da Justiça, valor que nos estimula a perseverar na luta pelos mais altos objetivos de vida e de esperança.

Suécia, 76% dos pequenos processos têm fim em dois meses. Na Inglaterra, 72% dos casos, submetidos à apreciação de juizados especiais, foram concluídos em menos de oito semanas (Cappelletti. *The Florence*, 1978. Book 1, vol. I, p. 74, nota 207).



<http://bdjur.stj.gov.br>

